



UNITED NATIONS SEMINAR ON NEW TOWNS, LONDON, ENGLAND; 4-19 JUNE 1973

CYCLE D'ETUDE DES NATIONS UNIES SUR LES VILLES NOUVELLES, LONDRES, ANGLETERRE; DU 4 AU 19 JUIN 1973

SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE NUEVAS CIUDADES, LONDRES, INGLATERRA; 4-19 JUNIO 1973

## TENDENCIAS Y POLITICAS EN MATERIA DE URBANIZACION Y DESARROLLO URBANO EN ESPAÑA.

Por Fernando de Terán.

### Sumario:

1. - Situación y tendencias de la urbanización en relación con los -  
problemas sociales, económicos y ambientales.
2. - Políticas y estrategias de urbanización y de desarrollo urbano.
  - 2.1. - Configuración y antecedentes del proceso de planificación.
  - 2.2. - Panorama institucional.
  - 2.3. - Política de desarrollo regional.
  - 2.4. - Política urbanística.
3. - Balance de experiencias y enfoque del futuro.

## TENDENCIAS Y POLITICAS EN MATERIA DE URBANIZACION Y DESARROLLO URBANO EN ESPAÑA.

1. Situación y tendencias de la urbanización en relación con los problemas sociales, económicos y ambientales.

Datos generales: Superficie del país: 504,750 Km<sup>2</sup>.

Población total: 33.956.000 habitantes.

Índice de crecimiento demográfico: 1'05% anual.

Población activa: 12.700.000 habitantes (37'5% del total)

Población urbana: 18.652.000 habitantes (referida a ciudades de mas de 20.000 habitantes).

Índice de crecimiento demográfico urbano: 3'4% anual.

Porcentaje de población urbana: 55'3% del total.

Incremento de la población urbana entre 1950 y 1960:

7.500.000 habitantes.

Población urbana esperada para el año 2000: 35.176.000 habitantes.

Población total esperada para el año 2000: 45.500.000 habitantes.

Estos datos muestran el rápido proceso de crecimiento urbano que sigue el país, con paralelo despoblamiento rural. Conviene añadir que este crecimiento dista mucho de ser homogéneo. De las cincuenta provincias en que se divide el territorio nacional, veintitrés de ellas han visto disminuir su población entre 1960 y 1970.

Los importantes movimientos migratorios internos de los últimos veinte años se han producido fundamentalmente del centro a la periferia, de las áreas rurales a las ciudades y de toda la nación a las grandes áreas metropolitanas. Puede calcularse que entre 1960 y 1970, han cambiado de lugar de residencia mas de 3.000.000 de personas, siendo las grandes ciudades los centros receptores.

Las previsiones indican que estos movimientos han de continuar a ritmo rápido en los próximos años y que en 1980 el 47% de la población total residirá en ocho provincias (Alicante, Barcelona, La Coruña, Madrid, Oviedo, Sevilla, Valencia y Vizcaya) que representan el 13% de la superficie del país.

Existen cuatro ciudades de mas de 500.000 habitantes (Madrid: 3 millones; Barcelona: 1'9 millones; Valencia y Sevilla, 0'5 millones). Otras cuatro tienen poblaciones comprendidas entre 250.000 y 500.000 habitantes (Zaragoza, Málaga, Bilbao y Murcia). Se puede decir que la mayor parte de las aglomeraciones urbanas se sitúan a lo largo del litoral, aunque evidentemente existen excepciones, especialmente el caso de Madrid. El reparto de la población sobre el territorio es pues muy desigual, siendo en conjunto también desigual el reparto geografico del nivel

económico y social, que es mas elevado en la población urbana. En las provincias mas desarrolladas, la renta por asalariado es dos veces y media mas elevada que en las menos desarrolladas. La población activa abandona el modo de vida agrícola para pasarse a actividades industriales y terciarias. Se calcula que mas de 100.000 personas abandonan anualmente el sector agrícola.

España tiene pues planteados importantes problemas sociales y económicos de desequilibrio regional, que se explican geográfica e históricamente por las altas diferencias de potencial natural básico entre las diversas regiones, las cuales, además, tienen tambien dificultades geográficas de interconexión. Estos problemas se han agravado en los últimos veinte años por la intensidad de los movimientos migratorios produciendose fenómenos de congestión en las grandes concentraciones urbano-industriales. Por ello, la repercusión de este proceso sobre las ciudades españolas ha sido grave en cuanto a su estructura y fisonomía, que se caracterizan, en general, por la compactación de las partes centrales y el desorden periférico, con notable aumento especulativo del precio del suelo y deficits de infraestructura y equipo social, siendo especialmente graves los problemas de circulación generados por el considerable aumento del parque automovil, que se ha cuadruplicado entre 1960 y 1970.

Otro problema importante, directamente relacionado con los anteriores, es el originado por la enorme afluencia turística extranjera (treinta y dos millones y medio de visitantes en 1972), y la creciente demanda nacional de movilidad vacacional y de segunda vivienda. Esto ha dado lugar a importantes procesos de invasión del espacio rural, realizados frecuentemente de forma desordenada, con la correspondiente degradación del paisaje y del medio ambiente natural.

## 2. Políticas y estrategias de urbanización y desarrollo urbano.

Para hacer frente a los problemas que brevemente se acaban de señalar, se ha planteado en España una estrategia nacional que incluye una serie de acciones de política económica, cuyo propósito es equilibrar el desarrollo sin frenar el alto ritmo de crecimiento del producto nacional bruto y la vitalidad de las áreas mas dinámicas con alto grado de industrialización. Es preciso señalar que, a pesar de los esfuerzos que se vienen realizando, de las mejoras introducidas en los últimos años y de la importancia creciente que se le concede, el sistema español de planificación nacional no está aún tan desarrollado como en otros países europeos. Una cierta inmadurez de las técnicas, la falta de fundamentos metodológicos, una inadecuada organización de las funciones y de la coordinación de los distintos organismos de la Administración que tienen repartidas las competencias y cuyas acciones inciden sobre el territorio desde sus respectivos sectores, la falta de recursos de la Administración Local, son algunos de los obstáculos institucionales que inevitablemente dificultan la tarea.

Esto obliga, al examinar las políticas y estrategias de urbanización y la forma y los instrumentos con que es abordado el control del desarrollo urbano, a considerar separadamente los aspectos de aquella estrategia nacional cuyos efectos son mas influyentes: la política de desarrollo

regional y la política urbanística.

La política de desarrollo regional consiste en una amplia variedad de programas parciales de agricultura, industria, obras públicas, etc que afectan a regiones con estructuras económicas inadecuadas, tanto agrícolas como industriales que producen problemas de paro y de emigración.

La política urbanística comprende por una parte una acción general de planeamiento físico para prever y controlar el crecimiento de las ciudades y por otra parte acciones específicas de preparación de suelo urbanizado, para vivienda o industria, bien al servicio de la política de desarrollo regional o bien en atención a las necesidades de las áreas urbanas mas dinámicas.

Se expondrán a continuación las principales características y experiencias de ambas políticas. Para ello parece necesario hacer previamente unas referencias al proceso histórico.

## 2.1. Antecedentes y configuración del proceso de planificación.

En España existe planeamiento urbanístico desde mucho tiempo antes que planificación económica. Durante los años 40 se formalizó, con expresión en planes concretos de ciudades españolas, un proceso de definición y metodología, incorporando la distinción entre Plan General (visión normativa de conjunto con apoyo en la zonificación como clave conceptual) y Planes Parciales (referidos a sectores individualizados con precisión de tratamiento hasta llegar a la configuración formal de la edificación). Este proceso alcanza su definitiva formulación e institucionalización en la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana" de 1956.

El objeto de esta Ley es la "ordenación urbanística" de todo el territorio nacional, considerando el planeamiento como base necesaria y fundamental para la misma.

Para ello la Ley establece una jerarquizada serie de planes que van desde el Plan Nacional de Urbanismo hasta los Planes Parciales, así como el complejo mecanismo de regulación del régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar la utilización del mismo conforme a la "función social de la propiedad".

En la concepción de la Ley, el planeamiento desborda los límites propiamente urbanos para extenderse sobre el territorio abarcando términos municipales completos, comarcas o provincias.

Los Planes Generales (un término municipal) y los Comarcales (varios términos municipales) clasifican el suelo en tres categorías: urbano, de reserva urbana y rústico, siendo la intención de la Ley que el suelo rústico quede preservado de toda edificación que contradiga su carácter y que la ciudad se extienda solamente sobre los terrenos calificados como

de reserva urbana, a través de la aprobación de los oportunos Planes Parciales y Proyectos de Urbanización correspondientes. Solamente así, el suelo de reserva urbana puede transformarse en suelo urbano, que es el único legalmente apto para ser edificado. Esta transformación del suelo puede ser realizada por actuación pública o bien confiada al particular, siempre que se ajuste a las previsiones establecidas en el Plan General, tanto en lo referente a los usos, como al volumen edificable, como al trazado viario, como a la reserva de espacios para equipo social.

Los Planes Comarcales han nacido por algunos de estos tres procesos:

- a) por el desbordamiento de alguna gran ciudad sobre el territorio circundante, de tal modo que para planear su desarrollo era preciso contar con otros términos municipales adyacentes cuyos problemas derivan de esa ciudad importante.
- b) por la necesidad de planear conjuntamente una zona estructuralmente compleja, donde existen varios núcleos urbanos con relaciones suficientemente importantes como para impedir una planificación independiente.
- c) por el deseo de dar tratamiento unificado y coherente a una zona de amplitud supramunicipal sobre la que se prevén determinadas modificaciones o alteraciones importantes (influencia del turismo, industrialización, etc).

Todas las Areas Metropolitanas del país se han planeado en forma de planes comarcales.

En otro escalón mas amplio figuran los Planes Provinciales, que aparecen en la Ley como una aproximación al nivel regional existente en otras legislaciones. Están configurados como instrumentos de actuación sobre la realidad física para establecer "la ordenación de la estructura urbanística" del territorio provincial, garantizar la coherencia y coordinación de los Planes Generales o Comarcales de los municipios incluidos y proponer las normas generales de uso del suelo donde no hubiere planeamiento. El uso que en la práctica se ha hecho de estos Planes Provinciales ha sido muy limitado: Plan Provincial de Guipúzcoa (empezado en 1941 y aprobado en 1968), Plan Provincial de Barcelona (aprobado en 1963) y Plan Provincial de Baleares (aprobado en 1972).

Dentro de la sistematización de la "Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana", y de su expresa intención de basar toda la política urbanística en una planificación física general, aparece como una aspiración culminante la elaboración del Plan Nacional de Urbanismo, encargado de "configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población". No se dan en la Ley mayores precisiones respecto a este ambicioso y precursor objetivo, que en la realidad no ha pasado de ser una aspiración, a pesar de que en diversas ocasiones se hayan acometido algunos estudios previos para su formulación.

Pero la ordenación establecida por los Planes Generales es -- una previsión simplemente pasiva de distribución de usos del suelo y -- configuración ordenadora de la estructura general de las ciudades. Por -- ello, para desarrollar activamente una política urbanística, se creó en -- 1959, adscrito al Ministerio de la Vivienda un organismo estatal encarga-- do de adquirir y urbanizar suelo para acoger viviendas o industrias den-- tro de las previsiones de los Planes Generales. Este organismo, que se -- llama actualmente Instituto Nacional de Urbanización, recibió inmediata-- mente el encargo de preparar el suelo urbanizado necesario en las ciuda-- des españolas para desarrollar en ellas los planes del Instituto Nacional -- de la Vivienda. Por otra parte se encargó también desde el primer mo-- mento de preparar la operación de la Descongestión de Madrid.

El Instituto Nacional de Urbanización ha venido actuando a tra-- vés de los llamados "polígonos", es decir fragmentos territoriales de -- extensión variable (adquiridos algunas veces por avenencia con los propie-- tarios del suelo, aunque normalmente por expropiación), que son luego -- totalmente urbanizados de acuerdo con un plan detallado que fija las ca-- racterísticas de la edificación que habrá de venir a ellos bien sean vivien-- das o industrias según se trate de polígonos residenciales o industriales. Una vez terminada la urbanización, el Instituto vende las parcelas edifica-- bles a la iniciativa privada o las cede a los organismos encargados de la -- construcción de viviendas económicas.

La Descongestión de Madrid estaba planteada como una opera-- ción destinada a frenar el crecimiento demográfico de esta ciudad, fijan-- do una parte de la población rural que emigraba ya entonces hacia la ca-- pital, mediante el desarrollo de núcleos pequeños existentes. Se eligieron -- cinco núcleos (Guadalajara, Toledo, Manzanares, Alcazar de San Juan y -- Aranda del Duero) en función de factores geográficos y de accesibilidad -- y en ellos actuó el Instituto Nacional de Urbanización preparando impor-- tantes polígonos industriales y residenciales, con capacidad para unos --- 400.000 habitantes en total y unos 130.000 empleos.

En cierto sentido podría decirse que esta operación era un con-- junto de acciones puntuales al servicio de una concepción urbanística --- (creación de ciudades satélites para descongestionar una gran ciudad) pro-- pia de la teoría urbanística que venía desarrollandose desde principios de -- siglo y que se había impuesto claramente con el plan de Abercrombie pa-- ra Londres, si bien, en el caso de Madrid, la distancia de estas ciudades -- satélites era muy grande.

Con independencia de esta política urbanística desarrollada por -- el Ministerio de la Vivienda, existían también desde antiguo otras actua-- ciones sobre el territorio, desarrolladas por otros órganos de la Adminis-- tración en forma de programas concretos relativos a la creación de in-- fraestructuras, a la mejora de la agricultura, a la construcción de presas -- y centrales hidroeléctricas o a la transformación de terrenos de secano -- en regadío, con creación de gran número de pequeños pueblos de colonos.

Entre esos programas se cuentan el Plan de Obras, Colonización, Industrialización y Electrificación de la provincia de Badajoz, iniciado en 1952 y otro plan semejante para la provincia de Jaén, iniciado en 1953, concebidos ambos como una impulsión regional a través de proyectos de irrigación, concentración parcelaria, ordenación rural, conservación del suelo, repoblación forestal, etc. En 1957 se inició también una política de inversiones estatales según los llamados "Planes Provinciales", (que no deben confundirse con los Planes Urbanísticos del mismo nombre definidos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana) que son instrumentos de cooperación estatal para la resolución de problemas de interés local, tales como abastecimientos de aguas, alcantarillados, caminos, electrificación, creación de centros sanitarios, mercados, mataderos y centros asistenciales y culturales. Todas estas acciones distaban mucho de ser integrantes de una visión global y comprehensiva.

Pero en 1963 se produce un hecho político de primera magnitud que tiene importantes repercusiones: Se crea la Comisaria del Plan de Desarrollo y se inicia la planificación del desarrollo económico como política del Gobierno. Se abre así una nueva etapa histórica en la cual España cuenta con un dispositivo para abordar la planificación global de la economía nacional. Desde entonces, la política de desarrollo regional se inscribe en el marco de la planificación económica con visión global. Del mismo modo, también la política urbanística queda sometida a las grandes directrices de los Planes cuatrienales de Desarrollo Económico y Social, si bien, como veremos luego, de manera vaga e imprecisa, sin conexión real excepto en lo relativo a la política de creación de suelo urbanizado para la implantación industrial.

## 2.2. Panorama institucional.

El Consejo de Ministros es el órgano supremo de la Administración. Le corresponde la alta dirección y las materias excepcionales.

Cada ministerio tiene atribuidas las competencias correspondientes a su sector, estando repartidas entre varios de ellos, aquellas que tienen incidencias diversas sobre el territorio: Agricultura, Obras Públicas, Industria, Vivienda, etc. No existe un Ministerio de la Ordenación territorial que pueda coordinar todas estas políticas sectoriales. Esa coordinación está atribuida a la Presidencia del Gobierno, a través de sus diversos órganos, entre los cuales figura el Servicio Central de Planes Provinciales, encargado de la política de Planes Provinciales ya aludida (ver 2.1.)

Dentro de la Presidencia del Gobierno está la Comisaria del Plan de Desarrollo que se encarga de dirigir la elaboración de los Planes Cuatrienales y de atender a la ejecución de los mismos.

La competencia en materia urbanística está atribuida al Ministerio de la Vivienda, tanto en lo referente a la dirección del planeamiento como a la preparación de suelo urbanizado. Pero así como esta última actividad puede ser considerada como sectorial, el planeamiento urbanístico, supone una programación a largo plazo que implica a otros varios ministerios sin que quede claro el grado de vinculación de los mismos hacia la realización de las previsiones de los planes urbanísticos, y sin

que existan vías institucionales claras para la coordinación de esos programas multisectoriales en la elaboración del planeamiento. Esta elaboración corresponde a los órganos locales (Ayuntamientos o Diputaciones, según se trate de planes municipales o provinciales), pero su aprobación la hace el Ministro de la Vivienda. En los casos de ciudades de mas de 50.000 habitantes la aprobación la hace el propio Ministro asesorado por la Dirección General de Urbanismo. En los casos menores, la hacen las Comisiones Provinciales de Urbanismo que son órganos colegiados presididos por el Delegado Provincial del Ministerio de la Vivienda (salvo cuando asista el Gobernador Civil) y están integradas por un representante de la Diputación provincial, otro del Ayuntamiento de la capital provincial y por los Delegados en la provincia de los Ministerios implicados en las tareas urbanísticas.

Los planes, una vez aprobados, son vinculantes para la Administración y para los particulares. Su ejecución y desarrollo corresponde a los Ayuntamientos o Diputaciones (según su nivel). Estos, administrativamente, dependen del Ministerio de Gobernación, lo cual plantea también importantes problemas de dualidad con el Ministerio de la Vivienda.

Por lo que se acaba de referir, no hace falta llegar al capítulo final de esta exposición para constatar la insatisfactoria organización de la Administración española en materia de urbanismo y ordenación territorial.

### 2.3. Política de desarrollo regional.

Entre 1964 y 1970, periodo correspondiente a los dos Primeros Planes de Desarrollo Económico y Social, el principal instrumento de la política de desarrollo regional estuvo constituido por los "Polos". Se trata de un estatuto concedido, dentro de un amplio perímetro territorial fijado, a ciertas aglomeraciones urbanas poco desarrolladas, pero dotadas de recursos potenciales que podrían permitir convertirlas en centros de actividad industrial, estimulando así su desarrollo y el de todo su entorno y sirve de contrapeso a los centros industriales tradicionales. En dichos lugares se han desarrollado trabajos de infraestructura y se han creado polígonos industriales equipados con todos los servicios necesarios para el buen funcionamiento de las industrias. Estas facilidades unidas a un conjunto general de estímulos fiscales y financieros, han atraído las inversiones privadas hacia los polos.

Existen dos tipos de polos de crecimiento. Los "polos de desarrollo industrial", tienen por objeto servir de núcleo impulsor en las regiones parcialmente industrializadas, agrícolas o urbanas, con fuerte índice de emigración. Los "polos de promoción industrial", a su vez, tienen por objeto hacer arrancar la expansión en zonas urbanas no industrializadas, ricas en recursos humanos y naturales no utilizados.

En el marco del Primer Plan se crearon cinco polos de desarrollo industrial y dos de promoción. Los primeros son La Coruña y Vigo (para un periodo de ocho años), Valladolid y Sevilla (siete años) y Zaragoza (seis años). Burgos y Huelva fueron designados como polos de promoción para un periodo de cinco años y como polos de desarrollo para los cinco años siguientes.



En el Segundo Plan se crearon inicialmente otros cuatro polos de desarrollo con periodos de cinco años: Córdoba, Granada, Logroño y Oviedo. En 1970 fué designado también Villagarcía de Arosa.

Para atraer la inversión privada hacia los polos, existe una serie de ventajas para las empresas que se localizan en ellos. En primer lugar está la infraestructura ofrecida por los polígonos industriales creados en cada polo, y para el caso de que una empresa no se localice en estos polígonos ya preparados se le concede el derecho de expropiar los terrenos que necesite para las instalaciones y para las infraestructuras complementarias. Pero además, el Estado concede un conjunto de estímulos fiscales y financieros consistentes fundamentalmente, en subvenciones a las inversiones, facilidades de crédito oficial y desgravaciones fiscales. Las subvenciones son algo mayores en los polos de promoción que en los de desarrollo y los inversores extranjeros disfrutaban de las mismas ventajas que los nacionales, si bien el capital de cada empresa debe estar constituido al menos con un 50% de participación española.

La concesión de las ventajas de los Polos, se hace a través de la convocatoria de concursos, generalmente anuales, que resuelve la Administración entre las empresas que acuden (siempre que cumplan unas condiciones mínimas de inversión y de creación de puestos de trabajo) en función de criterios de política industrial, teniendo en cuenta las repercusiones previsibles de cada proyecto presentado en relación con los recursos regionales, necesidades a satisfacer, capacidad de creación de empleo, eficacia técnica y financiera, etc.

Para comprender esta política de polos, es preciso contemplarla dentro de los objetivos de la planificación global de la economía nacional y de la evolución sufrida por esta última. En un principio, el objetivo fundamental fué la maximación del crecimiento de la economía nacional, mientras que otros objetivos de política regional, tales como la reducción de desequilibrios, aparecían en segundo lugar, aunque concebidos como metas expresadas. Por eso, los polos eran acciones puntuales sobre unos pocos lugares cuidadosamente seleccionados, en los cuales se concentraban los limitados recursos de inversión disponibles, en vez de dispersar estos sobre áreas más extensas y repartidas.

El sistema de polos se completaba en los dos primeros Planes de Desarrollo con otras clases de nuevas acciones de desarrollo regional (como los programas de desarrollo del Campo de Gibraltar o de la Tierra de Campos) y con la continuación de todas aquellas de suficiente entidad, ya emprendidas con anterioridad.

Entre estas estaban, como ya hemos señalado, los grandes planes de regadío de Badajoz y Jaén, y también la Descongestión de Madrid.

En relación con esta última operación iniciada en 1959, de la que ya hemos hablado (ver 2.1.) conviene señalar que en 1964 se concedió a los polígonos creados por el Ministerio de la Vivienda en su política urba-

nística anterior, un estatuto parecido al de los polos aunque menos estimulante (préstamos estatales y desgravaciones fiscales para las empresas que se instalen) lo que ha llevado a confundirlos algunas veces con "polos de equilibrio industrial", ignorando las importantes diferencias existentes entre Polos y Polígonos.

Finalmente, la política de desarrollo regional experimenta un cambio de orientación en el Tercer Plan de Desarrollo (1972-1975), actualmente en transcurso. Se renuncia a la política de polos, con lo que tenía de actuación puntual y localizada y aparece una expresa intención de integrar el desarrollo regional dentro de una visión comprensiva de ordenación territorial a escala nacional y con un horizonte temporal (1980) que desborda ampliamente el reducido marco de la planificación cuatrienal para enfrentarse con el largo plazo que requieren las estrategias espaciales. Se trata de una evolución prevista y aconsejada por expertos nacionales y extranjeros, dentro del lógico proceso de aproximación entre las dos planificaciones, la física y la económica, al superar las etapas de desconexión e independencia, propias de los momentos iniciales en numerosas experiencias nacionales mas avanzadas que la española, que podrá llevarnos al planteamiento de una verdadera estrategia nacional de urbanismo y ordenación territorial.

Dentro de esta nueva orientación, el Tercer Plan de Desarrollo se enfrenta con la necesidad de definir una red urbana jerarquizada para todo el territorio nacional sobre base de metrópolis, ciudades medias y otras aglomeraciones urbanas, clasificadas por su talla previsible en 1980.

Pero quizá sea pronto para hablar aún de esta nueva etapa de la política de desarrollo regional. Aún no han entrado en acción, los nuevos instrumentos previstos en el Tercer Plan: Las "Grandes Areas de expansión industrial", destinadas a potenciar el desarrollo global de grandes extensiones o ejes de desarrollo en los que las instalaciones industriales complementen e impulsen la expansión general de amplias zonas del territorio nacional.

#### 2.4. Política urbanística.

Como ya se indicó en 2.1., la política urbanística española no es una cosa reciente. Con base en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se ha venido desarrollando el planeamiento urbanístico, de modo que en este momento, el número de municipios que tienen aprobados sus planes de ordenación o los están redactando ahora está próximo al millar. Entre ellos se encuentran todas las ciudades de mas de 50.000 habitantes y capitales de provincia. La distribución geográfica de estos municipios planeados indica que la actividad planeadora se ha dirigido a las zonas de mas virulencia: las costas mediterráneas y los centros de producción industrial.

Hay un número importante de estos planes que están siendo revisados o lo van a ser en breve, ya que habiendo sido redactados durante el segundo tercio de este siglo, sus previsiones se encuentran sobrepasadas por el ritmo real del desarrollo urbano que no previeron adecuadamente. Estos planes estaban concebidos inicialmente como continuación de un tipo de desarrollo histórico concéntrico, a partir de un casco antiguo, unos ensanches planeados añadidos en el siglo pasado y una extensión periférica en mancha de aceite. La modesta estrategia de estos primeros planes se reducía, por lo general, a organizar el conjunto urbano por medio de una clasificación de usos del suelo en virtud de una zonificación en sectores, añadiendo algunas áreas nuevas de crecimiento con apoyo en las infraestructuras existentes o en ampliaciones de las mismas, planeadas con visión unitaria y jerarquizada.

Esta concepción del planeamiento, que trataba de anticipar en el tiempo una imagen de lo que debería llegar a ser cada ciudad, fué sufriendo transformaciones hasta que en los últimos años se fué abriendo camino una nueva forma de entender el planeamiento mas como proceso continuo y movil que como profecía estática, que resultaba difícilmente acomodable a la definición jurídica establecida en la Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este, junto con otros importantes motivos de otro tipo (especulación del suelo, indisciplina urbanística, lentitud procedimental, etc) han conducido al Proyecto de Reforma de la Legislación Urbanística, que todavía no está aprobado, del cual hablaremos mas adelante.

En cuanto a la preparación de suelo urbanizado, a través de la política de polígonos iniciada en 1959 por el Instituto Nacional de Urbanización, se puede señalar como ha ido creciendo en importancia desde entonces al ser utilizada al servicio de la política de vivienda, y como se ha convertido después en el instrumento fundamental de la política de desarrollo regional de los dos Primeros Planes de Desarrollo.

El Instituto Nacional de Urbanización recibió en 1960 el encargo de preparar 4000 hectáreas urbanizadas repartidas entre múltiples localidades españolas, para atender a las necesidades de terrenos para desarrollar el Plan Nacional de la Vivienda. Posteriormente esa labor se ha ido ampliando a fin de atender a la totalidad de los núcleos en que previamente se hubiesen señalado necesidades de vivienda significativas. Actualmente esta acción de preparación de suelo, se extiende a un total de unas 35.000 hectáreas, de las cuales unas 22.700 corresponden a polígonos para viviendas y 12.300 a polígonos industriales.

A este aumento en las cifras globales corresponde también un aumento en la escala de las actuaciones individuales. En efecto, el tamaño de los polígonos fué creciendo también, de modo que de las pequeñas unidades de 20 o 40 hectáreas de la época inicial, se pasó a grandes actuaciones de varios centenares de hectáreas cada una.

A efectos de abreviar el proceso de expropiación en que se basa generalmente la actuación del Instituto Nacional de Urbanización, y para poder atender con mayor urgencia las necesidades de vivienda en

las grandes concentraciones urbanas mas necesitadas de actuación, se arbitró en 1970 un nuevo procedimiento por Decreto-Ley, que establece un régimen de medidas legales y administrativas que imprimen al sistema mayor rapidez y seguridad. Con base en este Decreto-Ley, de carácter excepcional, se ha acometido el programa ACTUR ("actuaciones urbanísticas urgentes") en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Cádiz, con una superficie de mas de 11.000 hectáreas en conjunto, repartidas entre actuaciones capaces para unos 100.000 habitantes cada una, que se conciben con una cierta autosuficiencia, como unidades urbanas integradas, con viviendas destinadas a muy diversos niveles de ingresos, y dotadas de zonas industriales propias y abundante equipo colectivo y servicios complementarios. Puede decirse que este programa constituye una aportación española al tema de las ciudades nuevas como instrumentos de política de desarrollo urbano, si bien es muy pronto aún para poder exponer una experiencia en este sentido. El programa queda reflejado en el cuadro siguiente:

<u>Nombre</u>	<u>Provincia</u>	<u>Superficie (Has)</u>	<u>Población prevista</u>
Tres Cantos	Madrid	1.690	144.000
Riera de Caldas	Barcelona	1.472	132.700
Sabadell-Tarrasa	Barcelona	1.675	148.700
Martorell	Barcelona	1.861	165.000
Vilanova	Valencia	1.330	----
La Cartuja	Sevilla	887	78.000
Puente de Santiago	Zaragoza	665	94.000
Rio de San Pedro	Cadiz	1.593	141.000

Sería necesario, para terminar de esbozar el panorama, dedicar una alusión al problema de la repercusión urbanística del turismo.

Sabido es que el espectacular proceso de crecimiento que ha experimentado la afluencia turística, ha jugado un importante papel en el desarrollo económico y ha producido importantes modificaciones de la fisonomía rural y urbana en las zonas mas atrayentes, especialmente las costas mediterráneas. Las ciudades han cambiado de aspecto en pocos años y numerosos pueblos se han transformado de modo radical, de forma que no pueden reconocerse sus características originales, puesto que se han convertido en populosas "ciudades nuevas de ocio", con importantes problemas, muchas veces, de infraestructura y de servicios. A su alrededor han proliferado las urbanizaciones privadas de carácter vacacional, muy frecuentemente al margen de toda ordenación previa general, amparadas en una indisciplina urbanística gustosamente aceptada y consentida por muchos ayuntamientos desear de recibir los beneficios del turismo.

Esta peculiar forma de crecimiento urbano y los problemas de ella derivados, apenas previstos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fueron objeto de regulación especial por la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 1964, que proporcionó el marco jurídico necesario para aceptar en determinadas condiciones las propuestas concretas de actuaciones privadas de urbanización y controlar su desarrollo, olvidando los planteamientos comprensivos de ordenación territorial.

### 3. Balance de experiencias y enfoque del futuro

Si se establece una comparación entre los objetivos ordenadores que se proponía alcanzar la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y la realidad urbanística y territorial del país, no hay mas remedio que convenir en que la Ley no ha tenido demasiado éxito y no ha impedido que el desarrollo urbano se caracterice por una densificación, en muchos casos congestiva, de los cascos urbanos, al mismo tiempo que por un desarrollo periférico, producto de iniciativas inconexas, desarrolladas con poco respecto para las previsiones de los planes.

La discrepancia entre la forma en que la Ley preveía el encauzamiento del desarrollo urbano a través de los Planes urbanísticos y la forma en que realmente se ha producido este desarrollo en los últimos 16 años, se explica analizando la serie de actos que preceden a la edificación, entre los cuales se han deslizado importantes distorsiones del proceso legal aprovechando el desbordamiento del mismo ante la avalancha constructora.

Cuando se profundiza en la explicación de esta escasa eficacia real que ha tenido el ambicioso sistema establecido por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana para controlar y dirigir el desarrollo urbano a través del planeamiento, salen siempre a relucir en primer lugar las dificultades inherentes al propio ordenamiento jurídico, su afán perfeccionista de rigor lógico, la dificultad de sus mecanismos, y la falta de identificación de los ayuntamientos con el cuerpo de dicha Ley.

En una segunda aproximación aparece el tema de la inexistencia de una organización de la Administración española adecuada y coherente con los planteamientos y objetivos de esta Ley, la cual preveía la creación de un Consejo Nacional de Urbanismo, que no llegó a crearse, encargado de coordinar los planes y proyectos de los distintos departamentos ministeriales. La necesaria unidad de dirección, de objetivos y de programación no está así garantizada a ningún nivel administrativo en relación con la ordenación territorial, que no ha existido como preocupación gubernamental.

Pero hay una tercera explicación que no se ha puesto suficientemente de relieve: es la distorsión que ha supuesto la forma en que se ha conducido políticamente el desarrollo económico, en relación con los esquemas conceptuales e ideológicos sobre los que estaba trazada la Ley.

Los objetivos de ésta figuraban claramente en su preámbulo: "La acción urbanizadora debe preceder al fenómeno demográfico, y en vez de ser su consecuencia debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico social".

No puede olvidarse que esta Ley, promulgada en 1956, pero elaborada durante varios años anteriores, responde a una visión del fenómeno urbano propio de la época. En todo el mundo es el momento de los planes

restrictivos, de los cinturones verdes, de las pequeñas comunidades satélites integradas en la naturaleza, a las que se pensaba conducir los aumentos de población, calculados con una timidez que sólo los censos de 1960 descubrieron lo equivocada que estaba, al poner de manifiesto la verdadera magnitud del crecimiento demográfico. No había empezado aún el auge de la motorización ni existían los problemas actuales de movilidad. El fenómeno turístico no era importante. Apenas se intuían las consecuencias del desarrollo económico y la producción de bienes de consumo. La organización empresarial de la industria era muy diferente. No se había manifestado todavía la importancia del sector terciario.

Pero por otra parte, a esta situación conceptual universal hay que añadir las características del momento español. A este respecto conviene recordar que la política económica española de 1956 era bastante diferente de la actual, ya que hasta 1957 no salió de la orientación autárquica iniciándose el Plan de Estabilización y preparándose así el proceso posterior del Desarrollo.

Todo ello justifica que el planeamiento tuviera ese carácter estático del que ya se ha hablado, y que los planes se concibieran en gran medida como rígidas profecías que trataban de anticipar la situación final imaginada, con desconocimiento del carácter fluyente y dinámico del fenómeno urbano y de las complejas interdependencias y relaciones entre las distintas áreas urbanas. Se trataba de planteamientos, tanto conceptuales como operativos, que al amparo de un dirigismo que después ha resultado desplazado del sistema económico, no contaba con efectos tan decisivos como la movilidad industrial o la libertad de residencia.

En este sentido puede decirse que el Desarrollo Económico se planteó de modo que resultaba, en muchos aspectos, divergente respecto a los objetivos enunciados por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El Primer Plan de Desarrollo (1964-1967) fue elaborado justamente después del informe que había emitido, sobre la economía española, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, el cual había recomendado al gobierno español una política de estímulo al crecimiento global de la economía nacional, acompañada de medidas destinadas a favorecer la libre circulación de personas y capital, consejo que fue seguido, aunque acompañado del correctivo de la política de desarrollo regional. En consecuencia los fenómenos acumulatorios urbano-industriales, propios de las primeras etapas de los procesos de crecimiento económico en régimen de mercado libre se intensificaron, con los correspondientes trasvases de población activa de la agricultura a la industria y las corrientes migratorias que las acompañan. Todo ello, incidiendo rápida y contundentemente sobre una red urbana que se encontró sometida de pronto a una presión inesperada, en virtud de la tendencia a la localización centralizada de las actividades de producción en mercado libre, contrariamente al modelo de crecimiento equilibrado y homogéneo en el espacio, postulado por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y por todo el planeamiento urbanístico. Así, el desarrollo económico ha favorecido y acelerado la centralización espacial, a pesar de la política de desarrollo regional. Si los polos son, en muchos

casos, éxitos en sí mismos, los resultados obtenidos en ellos son débiles comparados globalmente con los correspondientes a las regiones ya industrializadas anteriormente.

Todo ello puede resumirse en estas dos consideraciones:

- a) La planificación física española, encuadrada operativamente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha venido desarrollándose de acuerdo con un planteamiento subyacente, propio de la teoría urbanística tradicional, en cuya base está la crítica de la Megalópolis y la defensa del equilibrio territorial por razones ideológicas. Nacida en circunstancias históricas muy diferentes de las actuales, su metodología desconocía la importancia de la repercusión sobre el territorio, de la dinámica de los fenómenos económicos.
- b) La planificación económica, por su parte, ha arrancado de la opción prioritaria de desarrollar la expansión nacional maximizando la tasa de crecimiento, con atención relativa al equilibrio territorial, sin precisión en la localización espacial de los objetivos económicos y sin intentar una aproximación a la planificación física que permitiese introducir las decisiones de localización de las inversiones en el planeamiento urbano y territorial.

Evidentemente a) y b) suponen contradicción, pero existen datos que demuestran que ambas planificaciones están en vías de corrección (Proyecto de Reforma de la Legislación urbanística y nueva dirección iniciada por el Tercer Plan de Desarrollo) lo cual permite esperar una aproximación de lo físico y lo económico. Para ello será preciso un nuevo enfoque del desarrollo regional que permita el planteamiento de objetivos de ordenación territorial a largo plazo, confluyentes con los de una renovada y actualizada política urbanística de planificación, que pueda servir de marco espacial para la inserción de los programas cuatrienales de la planificación económica, sobre unidades territoriales definidas. Pero para ello, y con independencia de los problemas conceptuales, será preciso también superar dos tipos de obstáculos derivados unos de la organización administrativa y otros del marco jurídico que configura el planeamiento.

En relación con el primer punto existe una excesiva pluralidad de agentes del sector público implicados en la realización de políticas sectoriales sin suficiente coordinación entre las mismas, de tal modo que cada vez aparece mas clara la necesidad de una dirección unificada a efectos de garantizar la unidad y la coherencia de intención de las acciones que inciden sobre el territorio. En este sentido el proceso planificador exige una reorganización de la Administración española en materia de urbanismo y ordenación territorial que, por ahora, habremos de colocar en el capítulo de "temas pendientes".